

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

21 iulie 2011 *

În cauza C-2/10,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Italia), prin decizia din 23 septembrie 2009, primită de Curte la 4 ianuarie 2010, în procedura

Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl,

Eolica di Altamura Srl

împotriva

Regione Puglia,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul A. Tizzano, președinte de cameră, domnii J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, M. Ilešić (raportor) și E. Levits, judecători,

* Limba de procedură: italiana.

avocat general: domnul J. Mazák,
grefier: doamna A. Impellizzeri, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 10 februarie 2011,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl și Eolica di Altamura Srl, de S. Profeta și C. Rucireta, avocați;
- pentru Regione Puglia, de L. A. Clarizio, L. Francesconi și M. Liberti, avocați;
- pentru Comisia Europeană, de doamnele K. Herrmann și D. Recchia, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 14 aprilie 2011,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea Directivei 2009/28/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile, de modificare și ulterior de abrogare a Directivelor 2001/77/CE și 2003/30/CE (JO L 140, p. 16), a Directivei 2001/77/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 27 septembrie 2001 privind promovarea electricității produse din surse de energie regenerabile pe piața internă a electricității (JO L 283, p. 33, Ediție specială, 12/vol. 2, p. 36), a Directivei 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (JO L 206, p. 7, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 109, denumită în continuare „Directiva habitate”), precum și a Directivei 79/409/CEE a Consiliului din 2 aprilie 1979 privind conservarea păsărilor sălbatice (JO L 103, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 1, p. 77, denumită în continuare „Directiva păsări”).

- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl (denumită în continuare „Azienda Agro-Zootecnica Franchini”) și Eolica di Altamura Srl (denumită în continuare „Eolica di Altamura”), pe de o parte, și Regione Puglia, pe de altă parte, cu privire la refuzul acordării autorizației pentru instalarea de generatoare eoliene, care nu sunt destinate consumului propriu, pe terenuri situate în perimetrul Parcului național Alta Murgia, arie protejată și clasificată ca sit de importanță comunitară (denumit în continuare „SIC”) și arie de protecție specială (denumită în continuare „APS”) care face parte din rețeaua ecologică europeană Natura 2000 (denumită în continuare „Natura 2000”), în condițiile în care nu fusese efectuată nicio evaluare prealabilă a efectelor proiectului asupra mediului în situl vizat în mod specific.

Cadrul juridic

Reglementarea Uniunii

Directiva păsări

- 3 Articolul 4 alineatele (1) și (2) din Directiva păsări impune statelor membre să clasifice ca arii de protecție specială teritoriile care îndeplinesc criteriile ornitologice stabilite de aceste dispoziții.

- 4 Articolul 4 alineatul (4) din directiva menționată prevede:

„Cu privire la zonele de protecție menționate anterior la alineatele (1) și (2), statele membre iau măsurile corespunzătoare pentru a evita poluarea sau deteriorarea habitatelor sau orice alt efect negativ asupra păsărilor, atâta timp cât acestea au relevanță în contextul obiectivelor prezentului articol. Statele membre depun eforturi pentru a evita poluarea sau deteriorarea habitatelor și în afara zonelor de protecție.”

- 5 Articolul 14 din Directiva păsări prevede că „[s]tatele membre pot introduce măsuri de protecție mai stricte decât cele prevăzute de prezenta directivă”.

Directiva habitate

- 6 Al treilea considerent al Directivei habitate prevede:

„întrucât, scopul său principal fiind să promoveze menținerea biodiversității luând în considerare aspectele economice, sociale, culturale și regionale, prezenta directivă contribuie la atingerea obiectivului mai general al dezvoltării durabile; întrucât respectiva menținere a biodiversității presupune uneori menținerea sau chiar încurajarea activităților umane”.

- 7 Articolul 2 din Directiva habitate are următorul cuprins:

„(1) Obiectul prezentei directive este să contribuie la menținerea biodiversității prin conservarea habitatelor naturale și a speciilor de floră și faună sălbatică de pe teritoriul statelor membre în care se aplică tratatul.

(2) În temeiul prezentei directive, se adoptă măsuri de menținere sau readucere la un stadiu corespunzător de conservare a habitatelor naturale și a speciilor de floră și faună sălbatică de importanță comunitară.

(3) Măsurile adoptate în temeiul prezentei directive trebuie să țină seama de condițiile economice, sociale și culturale, precum și de caracteristicile regionale și locale.”

- 8 Articolul 3 alineatul (1) din directiva menționată prevede:

„(1) Se instituie o rețea ecologică europeană coerentă, care să reunească ariile speciale de conservare, cu denumirea de Natura 2000. [...] această rețea permite menținerea sau, după caz, readucerea la un stadiu corespunzător de conservare în aria lor de extindere naturală a tipurilor de habitate naturale și a habitatelor speciilor respective.

Sistemul Natura 2000 va include arii speciale de protejare clasificate de statele membre în temeiul Directivei [păsări].”

- 9 Articolul 4 din directiva menționată reglementează procedura prin care se urmărește stabilirea rețelei Natura 2000, precum și desemnarea de către statele membre a ariilor speciale de conservare.
- 10 Articolul 6 din Directiva habitate, care stabilește măsurile de conservare pentru aceste arii, prevede:

„[...]”

(2) Statele membre iau măsurile necesare pentru a evita, pe teritoriul ariilor speciale de conservare, deteriorarea habitatelor naturale și a habitatelor speciilor, precum și perturbarea speciilor pentru care au fost desemnate respectivele arii, în măsura în care perturbările respective ar putea fi relevante în sensul obiectivelor prezentei directive.

(3) Orice plan sau proiect care nu are o legătură directă cu sau nu este necesar pentru gestionarea sitului, dar care ar putea afecta în mod semnificativ aria, *per se* sau în combinație cu alte planuri sau proiecte, trebuie supus unei evaluări corespunzătoare a efectelor potențiale asupra sitului, în funcție de obiectivele de conservare ale acestuia din urmă. În funcție de concluziile evaluării respective și în conformitate cu dispozițiile alineatului (4), autoritățile naționale competente aprobă planul sau proiectul doar după ce au constatat că nu are efecte negative asupra integrității sitului respectiv și, după caz, după ce au consultat opinia publică.

(4) Dacă, în ciuda unui rezultat negativ al evaluării efectelor asupra sitului și în lipsa unei soluții alternative, planul sau proiectul trebuie realizat, cu toate acestea, din motive cruciale de interes public major, inclusiv din rațiuni de ordin social sau economic, statul membru ia toate măsurile compensatorii necesare pentru a proteja coerența globală a sistemului Natura 2000. Statul membru informează Comisia cu privire la măsurile compensatorii adoptate.

[...]"

¹¹ Conform articolului 7 din Directiva habitate:

„Obligațiile care decurg din articolul 6 alineatele (2), (3) și (4) din prezenta directivă înlocuiesc orice obligații rezultând de la articolul 4 alineatul (4) prima teză din Directiva [păsări] în ceea ce privește ariile clasificate în conformitate cu articolul 4 alineatul (1) din prezenta directivă sau recunoscute în mod similar în conformitate cu articolul 4 alineatul (2), începând cu data punerii în aplicare a prezentei directive sau cu data clasificării sau recunoașterii de către statul membru în conformitate cu Directiva [păsări], dacă aceasta din urmă are loc după prima.”

Directiva 2001/77

- 12 Considerentul (2) al Directivei 2001/77 prevede:

„Promovarea electricității produse din surse de energie regenerabile este o prioritate importantă a [Uniunii], [...] din motive de securitate și diversificare a aprovizionării cu energie, de protecție a mediului și de coeziune socială și economică. [...]”

- 13 Conform articolului 1 din Directiva 2001/77, „[o]biectul [...] este de a promova creșterea contribuției surselor de energie regenerabile la producția de electricitate pe piața internă de electricitate și de a pune bazele unui viitor cadru comunitar în acest domeniu”.

- 14 Articolul 6 din directiva menționată, intitulat „Proceduri administrative”, prevede la alineatul (1):

„Statele membre sau organismele competente desemnate de statele membre evaluează cadrul legislativ și normativ existent în privința procedurilor de autorizare sau a altor proceduri prevăzute la articolul 4 din Directiva 96/92/CE, aplicabile instalațiilor de producere a electricității din surse de energie regenerabile, în vederea:

- reducerii obstacolelor normative și a altor obstacole în calea sporirii producției de electricitate din surse de energie regenerabile,

- simplificării și accelerării procedurilor la un nivel administrativ corespunzător și
- asigurării faptului că normele sunt obiective, transparente și nediscriminatorii și țin cont în întregime de particularitățile diverselor tehnologii care utilizează surse de energie regenerabile.”

Directiva 2009/28

- ¹⁵ Articolul 13 din Directiva 2009/28, intitulat „Proceduri administrative, reglementări și coduri”, prevede la alineatul (1):

„(1) Statele membre se asigură că orice norme naționale referitoare la procedurile de autorizare, certificare și acordare de licențe care se aplică centralelor și infrastructurilor conexe ale rețelei de transport și de distribuție pentru producția de energie electrică, încălzire sau răcire din surse regenerabile de energie, precum și procesului de transformare a biomasei în biocarburanți sau alte produse energetice sunt proporționale și necesare.

Statele membre iau măsurile adecvate pentru a se asigura, în special, că:

[...]

(c) procedurile administrative sunt raționalizate și accelerate la un nivel administrativ corespunzător;

(d) normele care reglementează autorizarea, certificarea și acordarea de licențe sunt obiective, transparente, proporționale, nu fac discriminare între solicitanți și țin pe deplin seama de particularitățile fiecăreia dintre tehnologiile care utilizează [a se citi «în materie de»] surse regenerabile de energie;

[...]

(f) pentru proiectele mai mici și pentru instalațiile descentralizate de producere a energiei din surse regenerabile se stabilesc proceduri [de autorizare] simplificate și mai puțin împovărătoare, inclusiv prin notificare simplă, dacă acest lucru este permis de cadrul de reglementare aplicabil, după caz.”

¹⁶ Conform articolului 26 din Directiva 2009/28, se abrogă cu efect de la 1 aprilie 2010 articolul 2, articolul 3 alineatul (2) și articolele 4-8 din Directiva 2001/77. Aceasta va fi abrogată în totalitate începând cu 1 ianuarie 2012.

¹⁷ Articolul 27 alineatul (1) din Directiva 2009/28 prevede:

„Fără a aduce atingere articolului 4 alineatele (1), (2) și (3), statele membre asigură intrarea în vigoare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive până la 5 decembrie 2010.

[...]”

Reglementarea națională

- 18 Directiva 2001/77 a fost transpusă în dreptul italian prin Decretul legislativ nr. 387 (decreto legislativo n. 387) din 29 decembrie 2003 (GURI nr. 25 din 31 ianuarie 2004, supliment ordinar la GURI nr. 17), astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 244 (legge n. 244) din 24 decembrie 2007 (GURI nr. 300 din 28 decembrie 2007, supliment ordinar la GURI nr. 285), al cărui articol 12 transpune conținutul articolului 6 din directiva menționată, referitor la procedura de autorizare a instalațiilor de producție a energiei din surse regenerabile.
- 19 Articolul 12 din decretul respectiv, intitulat „Raționalizarea și simplificarea procedurilor de autorizare”, prevede următoarele:

„[...]

Construirea și exploatarea instalațiilor de producere a electricității alimentate de surse regenerabile [...] fac obiectul unei autorizații unice, eliberate de regiunea sau de provinciile delegate, cu respectarea reglementărilor în vigoare în materie de protecție a mediului, de protecție a peisajului și a patrimoniului istoric și artistic, care constituie, dacă este necesar, o derogare de la legislația în materie de urbanism [...]

[...]

[...] În temeiul Liniilor directoare [pentru desfășurarea procedurii prevăzute la alineatul 3], regiunile pot preciza ariile și siturile care nu sunt adecvate pentru anumite tipuri de instalații [...]

- 20 Articolul 1 alineatul 1226 din Legea privind finanțele nr. 296 (legge finanziaria n. 296) din 27 decembrie 2006 (GURI nr. 296 din 27 decembrie 2006, supliment ordinar la GURI nr. 244) atribuie ministrului mediului și protecției teritoriului și a mării autoritatea de a stabili prin decret criteriile minime uniforme pe baza cărora regiunile trebuie să adopte măsurile de conservare.
- 21 Printr-un decret al Ministerului Mediului și Protecției Teritoriului și a Mării din 17 octombrie 2007, intitulat „Criterii minime uniforme de definire a măsurilor de conservare referitoare la ariile speciale de conservare (ASC) și la ariile de protecție specială (APS)” (GURI nr. 258 din 6 noiembrie 2007, denumit în continuare „Decretul din 17 octombrie 2007”), a fost instituită obligația regiunilor și a provinciilor autonome de a interzice înființarea de noi instalații eoliene care nu sunt destinate consumului propriu în toate APS.
- 22 Decretul din 17 octombrie 2007 prevede la articolul 5 alineatul 1, intitulat „Criterii minime uniforme pentru definirea măsurilor de conservare pentru toate APS”:

„Pentru toate APS, regiunile și provinciile autonome adoptă, prin actul menționat la articolul 3 alineatul 1 din prezentul decret, următoarele interdicții:

[...]

l) înființarea de noi instalații eoliene, cu excepția instalațiilor pentru care, la data adoptării prezentului act, procedura de autorizare a fost inițiată prin depunerea proiectului. Organismele competente vor examina efectele proiectului, ținând seama de ciclul biologic al speciilor pentru care a fost desemnat situl, după consultarea INFS (Institutul Național pentru Faună Sălbatică). Intervențiile de înlocuire și de

modernizare, inclusiv cele tehnologice, care nu presupun o intensificare a impactului asupra sitului în legătură cu obiectivele de conservare ale APS, precum și instalațiile destinate producției proprii cu o putere totală de până la 20 kW sunt de asemenea exceptate [...]"

Reglementarea din regiunea Apulia

- 23 Articolul 2 din Legea regională nr. 31 din 21 octombrie 2008 privind normele aplicabile în materie de producere a energiei din surse regenerabile, pentru reducerea emisiilor poluante, și în materie de mediu (denumită în continuare „Legea regională nr. 31”) prevede:

„[...]

(6) În conformitate cu articolele 6 și 7 din Directiva [habitate], precum și cu articolele 4 și 6 din regulamentul de punere în aplicare, prevăzut de Decretul nr. 357 al Președintelui Republicii din 8 septembrie 1997, cu modificările ulterioare [...], instalarea generatoarelor eoliene care nu sunt destinate consumului propriu este interzisă în SIC și în APS care fac parte din rețeaua [...] Natura 2000 [...].

(8) Interdicția prevăzută de [alineatele] 6 și 7 de mai sus se extinde pe o zonă tampon de 200 de metri.”

Acțiunea principală și întrebarea preliminară

- 24 Societatea Eolica di Altamura declară că a achiziționat de la societatea Alburni Srl drepturile privind un proiect de înființare a unui parc eolian, care nu este destinat consumului propriu, pe terenuri care aparțin societății Azienda Agro-Zootecnica Franchini și care sunt incluse în perimetrul Parcului național Alta Murgia, arie protejată și clasificată ca SIC și APS „pSIC/ZPS IT 9120007 Murgia Alta”.
- 25 Atât cererea privind lipsa unei opoziții prealabile a organismului însărcinat cu administrarea parcului, cât și cererea de compatibilitate cu mediul depusă la Regione Puglia au fost respinse prin decizia din 1 septembrie 2006 a organismului însărcinat cu administrarea parcului și, respectiv, prin decizia din 4 iulie 2007 adoptată de Regione Puglia.
- 26 Refuzul opus de aceasta din urmă a fost motivat prin invocarea dispozițiilor regionale relevante potrivit cărora, pe de o parte, în ceea ce privește alegerea amplasamentului generatoarelor eoliene, ariile SIC și APS prevăzute de Directiva habitate și de Directiva păsări sunt total „necorespunzătoare” și, pe de altă parte, în lipsa unui plan de reglementare a instalațiilor eoliene, SIC și APS mai sus menționate sunt considerate arii „neadaptate”.
- 27 Societățile Azienda Agro-Zootecnica Franchini și Eolica di Altamura au formulat o acțiune la Tribunale amministrativo regionale per la Puglia împotriva deciziilor de refuz și a normelor administrative relevante ale Regione Puglia.
- 28 Prin decizia din 17 septembrie 2008, această instanță a admis acțiunea și, în consecință, a anulat normele administrative prin care Regione Puglia prevăzuse interdicția absolută de a înființa instalații eoliene în SIC și APS prevăzute de Directiva habitate și de Directiva păsări.

- 29 Cu toate acestea, în cursul procedurii care s-a încheiat prin decizia menționată, Regione Puglia a aprobat Regulamentul regional nr. 15 din 18 iulie 2008 care are de asemenea ca obiect măsuri de conservare în sensul respectivelor directive și al Decretului nr. 357.
- 30 În acțiunea principală aflată pe rolul instanței de trimitere, societățile Azienda Agro-Zootecnica Franchini și Eolica di Altamura urmăresc astfel anularea articolului 5 alineatul 1 litera (n) și a articolului 5 alineatele 4 și 4bis din Regulamentul regional nr. 15, în conformitate cu care, în esență, este interzisă înființarea de noi instalații eoliene în toate APS care constituie rețeaua Natura 2000, inclusiv într-o zonă tampon de 500 de metri. Aceste societăți invocă în special o încălcare a principiilor prevăzute de Directiva 2001/77.
- 31 Regione Puglia a solicitat respingerea acțiunii ca inadmisibilă sau nefondată.
- 32 În cursul acțiunii principale, a intrat în vigoare Legea regională nr. 31. Aceasta prevede la articolul 2 alineatul 6 interdicția de a construi noi instalații eoliene, care nu sunt destinate consumului propriu, în toate siturile din rețeaua Natura 2000, cu alte cuvinte și în siturile de importanță comunitară desemnate în conformitate cu Directiva habitate.
- 33 Instanța de trimitere consideră că articolul 2 alineatul 6 din legea regională menționată este de imediată aplicare pentru proiectul de parc eolian prezentat de societățile Azienda Agro-Zootecnica Franchini și Eolica di Altamura. Astfel, această dispoziție se aplică cererii de autorizare și de compatibilitate cu mediul depuse de aceste societăți de la intrarea în vigoare a Legii regionale nr. 31 (și anume de la 8 noiembrie 2008), independent de orice evaluare specifică a impactului sau a efectului asupra mediului.

34 În aceste condiții, Tribunale amministrativo regionale per la Puglia a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Dispozițiile coroborate ale articolului 1 alineatul 1226 din Legea nr. 296 [...], ale articolului 5 alineatul 1 din Decretul [...] din 17 octombrie 2007 și ale articolului 2 alineatul 6 din Legea [regională] nr. 31 [...] sunt compatibile cu dreptul [Uniunii] și în special cu principiile care decurg din Directivele 2001/77[...] și 2009/28[...] și din Directiva [păsări] și din Directiva [habitate], în măsura în care interzic în mod absolut și nediferențiat amplasarea de generatoare eoliene care nu sunt destinate consumului propriu în cadrul SIC și APS care constituie rețeaua [Natura 2000], în loc să prevadă realizarea unei evaluări adecvate a efectelor asupra mediului care să analizeze impactul proiectului avut în vedere asupra sitului vizat în mod specific de această intervenție?”

Cu privire la întrebarea preliminară

35 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, în cadrul unei trimiteri preliminare, deși nu este de competența Curții să se pronunțe cu privire la compatibilitatea cu dreptul Uniunii a unei dispoziții naționale, aceasta este totuși competentă să furnizeze toate elementele de interpretare a dreptului Uniunii care sunt de natură să permită instanței naționale să aprecieze această compatibilitate în vederea soluționării cauzei deduse judecării sale (a se vedea în special Hotărârea din 21 septembrie 2000, Borawitz, C-124/99, Rec., p. I-7293, punctul 17, Hotărârea din 8 iunie 2006, WWF Italia și alții, C-60/05, Rec., p. I-5083, punctul 18, precum și Hotărârea din 22 mai 2008, citiworks, C-439/06, Rep., p. I-3913, punctul 21).

36 Din această perspectivă, trebuie să se considere că instanța de trimitere solicită Curții, în esență, să stabilească dacă Directiva habitate, Directiva păsări și Directivele 2001/77 și 2009/28 trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări care

interzice instalarea de generatoare eoliene care nu sunt destinate consumului propriu în situri din rețeaua Natura 2000, fără nicio evaluare prealabilă a efectelor proiectului asupra mediului în situl vizat în mod specific.

Cu privire la interpretarea Directivei habitate și a Directivei păsări

37 Pentru a răspunde la întrebarea adresată, trebuie să se examineze în primul rând dacă Directiva păsări și Directiva habitate și mai precis articolul 6 alineatul (3) din aceasta din urmă se opun unei reglementări precum cea în cauză în acțiunea principală.

38 În opinia societăților reclamante în acțiunea principală, acest tip de reglementare nu respectă sistemul instituit prin Directiva habitate și prin Directiva păsări. În această privință, acestea susțin că regimul de protecție instituit de aceste directive nu interzice orice activitate în interiorul ariilor care fac parte din rețeaua Natura 2000, ci doar condiționează autorizarea activităților menționate de efectuarea unei evaluări prealabile a efectelor asupra mediului în temeiul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate. O reglementare precum cea în cauză în acțiunea principală, care interzice în mod absolut instalarea de noi generatoare eoliene în siturile care fac parte din rețeaua menționată fără nicio evaluare prealabilă a planului sau a proiectului într-un anumit sit, ar avea drept consecință golirea de orice conținut a sistemului prevăzut de Directiva habitate și de Directiva păsări.

39 Comisia Europeană și Regione Puglia contestă această argumentație. Acestea susțin că articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate nu este aplicabil atunci când un plan sau un proiect este interzis într-o arie care face parte din rețeaua Natura 2000. În această privință, ele observă că faptul că anumite activități pot fi autorizate în

interiorul siturilor care fac parte din rețeaua menționată nu înseamnă totuși că aceste intervenții trebuie să aibă întotdeauna loc. Comisia amintește că, pe de altă parte, articolul 193 TFUE permite statelor membre să mențină sau să stabilească, cu anumite condiții, măsuri de protecție a mediului mai stricte.

40 De la bun început, trebuie subliniat că, astfel cum s-a observat de către părțile din acțiunea principală, regimul de protecție pe care Directiva habitate și Directiva păsări îl conferă siturilor care fac parte din rețeaua Natura 2000 nu interzice orice activitate umană în interiorul acestor situri, ci doar condiționează autorizarea activităților menționate de efectuarea unei evaluări prealabile a efectelor asupra mediului ale proiectului vizat. Astfel, conform articolului 6 alineatul (3) prima teză din Directiva habitate – aplicabil, potrivit articolului 7 din directiva menționată, ariilor clasificate în conformitate cu articolul 4 alineatul (1) din Directiva păsări sau recunoscute într-un mod asemănător în temeiul articolului 4 alineatul (2) din aceasta –, orice plan sau proiect care nu are o legătură directă cu sau nu este necesar pentru gestionarea sitului, dar care l-ar putea afecta în mod semnificativ, *per se* sau în combinație cu alte planuri și alte proiecte, trebuie supus unei evaluări a efectelor potențiale asupra sitului, în funcție de obiectivele de conservare ale acestuia din urmă.

41 În plus, dintr-o jurisprudență constantă rezultă că declanșarea mecanismului de protecție a mediului prevăzut la articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate impune existența unei probabilități sau a unui risc ca un plan sau un proiect să afecteze situl respectiv în mod semnificativ (a se vedea în special Hotărârea din 7 septembrie 2004, Waddenvereniging și Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, Rec., p. I-7405, punctele 40 și 43, precum și Hotărârea din 4 octombrie 2007, Comisia/Italia, C-179/06, Rep., p. I-8131, punctul 33).

42 Prin urmare, rezultă că legiuitorul Uniunii a intenționat să creeze un mecanism de protecție care nu este declanșat decât în cazul unui plan sau al unui proiect care prezintă un risc pentru un sit care face parte din rețeaua Natura 2000.

- 43 Având în vedere aceste considerații, trebuie să se aprecieze dacă Directiva habitate și Directiva păsări se opun unei reglementări naționale și regionale precum cea în cauză în acțiunea principală.
- 44 Or, din dosarul prezentat Curții rezultă că o asemenea reglementare presupune interdicția de a construi noi generatoare eoliene care nu sunt destinate consumului propriu, în cadrul SIC și al APS care fac parte din rețeaua Natura 2000. Această interdicție se întinde pe o zonă tampon de 200 de metri.
- 45 Această reglementare are drept consecință respingerea automată a oricărui plan sau a oricărui proiect care are ca obiect o nouă instalație eoliană în unul dintre aceste situri, fără să fie efectuată o evaluare a efectelor asupra mediului ale planului sau ale proiectului specific în situl concret.
- 46 Trebuie să se constate, așadar, că o asemenea reglementare stabilește un regim de protecție a siturilor care fac parte din rețeaua Natura 2000 mai strict decât cel instituit de Directiva habitate și de Directiva păsări.
- 47 Prin urmare, astfel cum a apreciat avocatul general la punctul 33 din concluzii, pentru a răspunde instanței de trimitere, trebuie să se stabilească dacă și în ce condiții dreptul Uniunii permite statelor membre introducerea unor măsuri naționale de protecție mai stricte decât cele prevăzute de directivele menționate.
- 48 În această privință, trebuie subliniat că reglementarea Uniunii în domeniul mediului nu are în vedere o armonizare completă (a se vedea în special Hotărârea din 22 iunie 2000, Fornasar și alții, C-318/98, Rec., p. I-4785, punctul 46, precum și Hotărârea din 14 aprilie 2005, Deponiezwirkverband Eiterköpfe, C-6/03, Rec., p. I-2753, punctul 27).

49 În temeiul articolului 14 din Directiva păsări, statele membre pot lua măsuri de protecție mai stricte decât cele prevăzute de această directivă.

50 Directiva habitate nu conține o dispoziție echivalentă articolului 14 din Directiva păsări. Cu toate acestea, întrucât această directivă a fost adoptată în temeiul articolului 192 TFUE, trebuie subliniat că articolul 193 TFUE prevede posibilitatea statelor membre de a adopta măsuri de protecție mai stricte. Acest articol condiționează astfel de măsuri numai de compatibilitatea lor cu Tratatul FUE și de notificarea lor Comisiei. Curtea a statuat astfel că „în cadrul politicii comunitare a mediului, dacă o măsură națională urmărește aceleași obiective cu cele ale unei directive, articolul 176 CE prevede și autorizează depășirea cerințelor minime stabilite în respectiva directivă în condițiile prevăzute la acest articol” (a se vedea Hotărârea Deponiezweckverband Eiterköpfe, citată anterior, punctul 58).

51 Or, atât din dosarul prezentat Curții, cât și din intervențiile părților în ședință rezultă că reglementarea națională și regională în cauză în acțiunea principală are ca obiect esențial conservarea ariilor care fac parte din rețeaua Natura 2000 și în special protecția habitatelor păsărilor sălbatice față de pericolele pe care generatoarele eoliene le pot reprezenta pentru acestea.

52 Din aceasta rezultă că o reglementare precum cea în cauză în acțiunea principală, care, în scopul protejării populațiilor de păsări sălbatice care au habitatul în ariile protejate care aparțin rețelei Natura 2000, interzice în mod absolut construirea de noi generatoare eoliene în ariile respective, urmărește aceleași obiective ca Directiva habitate. În măsura în care stabilește un regim mai strict decât cel instituit prin articolul 6 din această directivă, reglementarea reprezintă o măsură de protecție mai strictă în sensul articolului 193 TFUE.

- 53 Desigur, din dosarul prezentat Curții nu rezultă că guvernul italian a notificat Comisiei aceste măsuri conform articolului 193 TFUE. Cu toate acestea, trebuie subliniat că articolul respectiv impune statelor membre obligația de a notifica Comisiei măsurile de protecție mai stricte pe care intenționează să le mențină sau să le stabilească în materie de mediu, dar nu condiționează punerea în aplicare a măsurilor avute în vedere de acordul sau de lipsa unei opoziții din partea Comisiei. În acest context, astfel cum a precizat avocatul general la punctul 38 din concluzii, nici modul de formulare, nici scopul dispoziției examinate nu permit, așadar, să se considere că nerespectarea obligației de notificare care revine statelor membre în temeiul articolului 193 TFUE determină prin ea însăși nelegalitatea măsurilor de protecție mai stricte astfel adoptate (a se vedea, prin analogie, Hotărârea din 13 iulie 1989, *Enichem Base și alții*, 380/87, Rec., p. 2491, punctele 20-23, Hotărârea din 23 mai 2000, *Sydhavnens Sten & Grus*, C-209/98, Rec., p. I-3743, punctul 100, precum și Hotărârea din 6 iunie 2002, *Sapod Audic*, C-159/00, Rec., p. I-5031, punctele 60-63).
- 54 Nu este mai puțin adevărat că măsurile de protecție mai stricte puse în aplicare prin reglementarea națională și regională în cauză în acțiunea principală trebuie să respecte de asemenea celelalte dispoziții ale Tratatului FUE.
- 55 Reclamantele din acțiunea principală susțin în acest sens că obiectivul privind dezvoltarea de noi surse de energie și energii regenerabile, astfel cum este prevăzut pentru politica Uniunii la articolul 194 alineatul (1) litera (c) TFUE, ar trebui să prevaleze față de obiectivele de protecție a mediului urmărite de Directiva habitate și de Directiva păsări.
- 56 În această privință, este suficient să se amintească faptul că articolul 194 TFUE prevede la alineatul (1) că politica Uniunii în domeniul energiei trebuie să țină seama de necesitatea de a conserva și de a îmbunătăți mediul.

- 57 Pe de altă parte, o măsură precum cea în cauză în acțiunea principală, care interzice numai instalarea de noi generatoare eoliene care nu sunt destinate consumului propriu în siturile care fac parte din rețeaua Natura 2000, generatoarele eoliene destinate consumului propriu cu o putere egală sau mai mică de 20 kW putând fi exceptate, nu este, prin domeniul de aplicare limitat, de natură să pună în pericol obiectivul Uniunii privind dezvoltarea de noi surse de energie și energii regenerabile.
- 58 Prin urmare, trebuie să se conchidă că Directiva păsări și Directiva habitate și în special articolul 6 alineatul (3) din aceasta din urmă nu se opun unei măsuri naționale de protecție mai stricte care prevede interdicția absolută de a înființa instalații eoliene care nu sunt destinate consumului propriu în interiorul ariilor aparținând rețelei Natura 2000, fără nicio evaluare a efectelor asupra mediului ale proiectului sau ale planului specific în situl vizat care face parte din rețeaua menționată.

Cu privire la interpretarea Directivelor 2001/77 și 2009/28

- 59 Trebuie examinat dacă Directivele 2001/77 și 2009/28 trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări precum cea în cauză în acțiunea principală.
- 60 În ceea ce privește, pe de o parte, Directiva 2001/77, articolul 1 din aceasta prevede că obiectul directivei este acela de a promova creșterea contribuției surselor de energie regenerabile la producția de electricitate pe piața internă de electricitate și de a pune bazele unui viitor cadru comunitar în acest domeniu.

- 61 În acest scop, articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2001/77 obligă statele membre să evalueze cadrul legislativ și normativ privind procedurile administrative, în special de autorizare, aplicabile instalațiilor de producere a electricității din surse regenerabile de energie. Această procedură de evaluare vizează obiective de raționalizare și de reducere a obstacolelor administrative, precum și asigurarea faptului că normele sunt obiective, transparente și nediscriminatorii.
- 62 Or, se pare că instanța de trimitere are îndoieli în ceea ce privește conformitatea cu criteriile menționate a reglementării naționale și regionale în cauză în acțiunea principală. În ședință, reclamantele din acțiunea principală au susținut, pe de altă parte, că o asemenea reglementare ar prezenta un caracter discriminatoriu în ceea ce privește instalațiile eoliene în raport cu alte activități industriale supuse regimului de evaluare prealabilă instituit de articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate.
- 63 În această privință, trebuie remarcat, mai întâi, că o interdicție totală de a construi noi generatoare eoliene în ariile care fac parte din rețeaua Natura 2000, care rezultă dintr-o dispoziție legislativă, nu este contrară obiectivelor de raționalizare și de reducere a obstacolelor administrative și reprezintă în principiu o procedură suficient de transparentă și obiectivă.
- 64 În continuare, în ceea ce privește caracterul discriminatoriu al măsurii, trebuie amintit că interdicția discriminării prevăzută la articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2001/77 nu este decât expresia specifică a principiului general al egalității, care face parte din principiile fundamentale ale dreptului Uniunii și care interzice ca situații comparabile să fie tratate în mod diferit sau ca situații diferite să fie tratate în același mod, cu excepția cazului în care astfel de tratamente sunt justificate în mod obiectiv (a se vedea în special Hotărârea din 5 octombrie 1994, Germania/Consiliul, C-280/93, Rec., p. I-4973, punctul 67, Hotărârea din 3 mai 2007, Advocaten voor de Wereld,

C-303/05, Rep., p. I-3633, punctul 56, precum și Hotărârea din 16 decembrie 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine și alții, C-127/07, Rep., p. I-9895, punctul 23).

⁶⁵ Or, în speță, este de competența instanței de trimitere să verifice dacă diferența de tratament dintre proiectele de construire a generatoarelor eoliene și proiectele privind alte activități industriale propuse în situri care fac parte din rețeaua Natura 2000 pot să se întemeieze pe diferențe obiective care există între cele două tipuri de proiecte.

⁶⁶ În acest context, instanța menționată trebuie să țină seama de particularitățile instalațiilor eoliene, având în vedere în special pericolele pe care acestea le pot prezenta pentru păsări, precum riscurile de coliziune, perturbările și deplasările, efectul „de barieră” care obligă păsările să își schimbe direcția sau pierderea ori degradarea habitatelor.

⁶⁷ În ceea ce privește, pe de altă parte, Directiva 2009/28, trebuie subliniat că, potrivit articolului 13 alineatul (1) din aceasta „[s]tatele membre se asigură că orice norme naționale referitoare la procedurile de autorizare, certificare și acordare de licențe care se aplică centralelor și infrastructurilor conexe ale rețelei de transport și de distribuție pentru producția de energie electrică, încălzire sau răcire din surse regenerabile de energie [...], sunt proporționale și necesare”. În special, statele membre trebuie să ia măsuri adecvate pentru a se asigura că respectivele norme sunt „obiective, transparente și proporționale, nu fac discriminare între solicitanți și țin pe deplin seama de particularitățile fiecăreia dintre tehnologiile care utilizează [a se citi «în materie de»] surse regenerabile de energie”.

⁶⁸ Desigur, astfel cum Comisia a remarcat în observațiile sale, termenul de transpunere a Directivei 2009/28, fixat la 5 decembrie 2010, nu expirase încă la data la care a fost pronunțată decizia de trimitere, și anume 23 septembrie 2009.

- ⁶⁹ Cu toate acestea, astfel cum Curtea a hotărât deja și în măsura în care Directiva 2009/28 intrase deja în vigoare la momentul faptelor din acțiunea principală, interpretarea acesteia solicitată de instanța de trimitere trebuie considerată utilă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 23 aprilie 2009, VTB-VAB și Galatea, C-261/07 și C-299/07, Rep., p. I-2949, punctele 29-41).
- ⁷⁰ Astfel, pe de o parte, din jurisprudență rezultă că se poate considera că intră în domeniul de aplicare al unei directive nu numai dispozițiile naționale al căror obiectiv expres este transpunerea acestei directive, ci de asemenea, începând de la data intrării în vigoare a directivei respective, dispozițiile naționale preexistente susceptibile să asigure conformitatea dreptului național cu aceasta (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 septembrie 2006, Cordero Alonso, C-81/05, Rec., p. I-7569, punctul 29).
- ⁷¹ Pe de altă parte, dintr-o jurisprudență constantă rezultă în orice caz că, în cursul termenului de transpunere a unei directive, statele membre destinate ale acesteia trebuie să se abțină de la adoptarea unor dispoziții de natură să compromită grav rezultatul impus prin această directivă (Hotărârea din 18 decembrie 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Rec., p. I-7411, punctul 45, Hotărârea din 8 mai 2003, ATRAL, C-14/02, Rec., p. I-4431, punctul 58, și Hotărârea din 22 noiembrie 2005, Mangold, C-144/04, Rec., p. I-9981, punctul 67).
- ⁷² Pentru aceste motive, contrar a ceea ce susține Comisia, trebuie să se răspundă la partea din întrebarea adresată de instanța de trimitere care privește interpretarea Directivei 2009/28 și în special din perspectiva principiului proporționalității pe care articolul 13 din aceasta l-a introdus în ceea ce privește procedurile administrative de autorizare a instalațiilor de producere a energiei regenerabile.

73 În această privință, trebuie amintit că principiul proporționalității prevăzut la articolul 13 din Directiva 2009/28, care se numără printre principiile generale ale dreptului Uniunii, impune ca măsurile adoptate de statele membre în acest domeniu să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru realizarea obiectivelor legitime urmărite de reglementarea în cauză, fiind stabilit că, atunci când este posibilă alegerea între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare și că inconveniente cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate (a se vedea în special Hotărârea din 13 noiembrie 1990, Fedesa și alții, C-331/88, Rec., p. I-4023, punctul 13, precum și Hotărârea din 5 octombrie 1994, Crispoltoni și alții, C-133/93, C-300/93 și C-362/93, Rec., p. I-4863, punctul 41).

74 Este de competența instanței de trimitere să verifice proporționalitatea măsurii naționale în cauză. Această instanță trebuie în special să țină seama de faptul că reglementarea în cauză în acțiunea principală este limitată numai la generatoarele eoliene, cu excluderea altor forme de producere a energiei regenerabile, precum instalațiile fotovoltaice. În plus, interdicția s-ar aplica numai noilor instalații eoliene cu scopuri comerciale, generatoarele eoliene destinate consumului propriu cu o putere egală sau mai mică de 20kW fiind excluse din domeniul de aplicare al acestei interdicții.

75 Din toate cele de mai sus rezultă că Directiva habitate, Directiva pășări și Directivele 2001/77 și 2009/28 trebuie interpretate în sensul că nu se opun unei reglementări care interzice instalarea de generatoare eoliene care nu sunt destinate consumului propriu în situri care fac parte din rețeaua Natura 2000, fără nicio evaluare prealabilă a efectelor asupra mediului ale proiectului în situl vizat în mod specific, în măsura în care principiile nediscriminării și proporționalității sunt respectate.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- ⁷⁶ Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică, Directiva 79/409/CEE a Consiliului din 2 aprilie 1979 privind conservarea păsărilor sălbatice, Directiva 2001/77/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 27 septembrie 2001 privind promovarea electricității produse din surse de energie regenerabile pe piața internă a electricității și Directiva 2009/28/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile, de modificare și ulterior de abrogare a Directivelor 2001/77/CE și 2003/30/CE, trebuie interpretate în sensul că nu se opun unei reglementări care interzice instalarea de generatoare eoliene care nu sunt destinate consumului propriu în situri care fac parte din rețeaua ecologică europeană Natura 2000, fără nicio evaluare prealabilă a efectelor asupra mediului ale proiectului în situl vizat în mod specific, în măsura în care principiile nediscriminării și proporționalității sunt respectate.

Semnături